

16.08.2012 / Thema / Seite 10

Die Ghostwriter

Hintergrund. Vor zehn Jahren wurde der Abschlußbericht der Hartz -Kommission übergeben - Über die geheimen Netzwerke hinter den Arbeitsmarktreformen

Helga Spindler

Wenn heute an die Übergabe des Berichts »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« im Französischen Dom in Berlin vor genau zehn Jahren erinnert wird, dann denken viele an Hartz IV, jenes Grundsicherungssystem, in das Millionen Menschen samt Partnern und Kindern ohne Rücksicht auf Qualifikation oder Berufserfahrung hineingepreßt werden und das Hunderttausende in unterwertige Arbeitsplätze gezwungen hat, ohne ihnen sozialen Schutz zu bieten.

In der Tat hat die Kommission, die den Bericht erstellt hat, einige Dämme zur Deregulierung am deutschen Arbeitsmarkt eingerissen und eine Sozialbehörde zum datenfressenden Controlling- und IT-Monster pervertiert (siehe jW-Thema vom 22.2.2012). Und sie hat mit ihrem Modul 6 (»Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenführen«) und Modul 3 (mit dem zynischen Titel »Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit«) die Stichworte für Hartz IV gegeben – aber eben nur die Stichworte. Auch hat sie diese mit teilweise anderen Vorstellungen über die Umsetzung verbunden, was letztlich die Öffentlichkeit besonders raffiniert getäuscht hat in bezug darauf, was mit Hartz IV und nicht zu vergessen auch mit der deutlichen Verschlechterung der Arbeitslosenversicherung im Rahmen von HartzIII auf sie zukommen sollte.

Schon immer war auffällig, daß diejenigen, die die damaligen Vorgänge erforschen, weniger auf die Analyse von öffentlich zugänglichen Dokumenten zurückgreifen konnten, sondern auf die Auswertung von Insiderinformationen, meist anonymisierte Interviews mit Akteuren der damaligen Zeit, angewiesen waren. Diese Untersuchungen sind inzwischen ergänzt durch die Arbeit von Anke Hassel und Christof Schiller1, die wiederum Insider interviewt haben, die mit zunehmendem zeitlichen Abstand auch immer unbefangener geplaudert haben. Hassel absolvierte 2003/2004 einen Forschungsaufenthalt in der Leitungs- und Planungsabteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit unter Wolfgang Clement, wo sie eigentlich an einer Analyse der Grenzen deutscher Reformkapazität arbeiten wollte. Ihre Beobachtungen zur Entstehung von Hartz IV haben sie jedoch von der »Reformfähigkeit« des deutschen Sozialstaats und insbesondere der Ministerialbürokratie überzeugt. Sie betrachtet die

Vorgänge allerdings weniger kritisch aus demokratischer, rechtsstaatlicher oder gar sozialer Sicht, sondern mit einer gewissen Faszination für das strategische Arbeiten der Bürokratie, wo sie einen neuen Typ politischer Unternehmer erkennt, also aus einer Elitenperspektive. Jetzt ist sie Professorin für Public Policy an der privaten Hertie School of Governance in Berlin und dort Kollegin von Jobst Fiedler, der 2004 zum Professor für Public and Financial Management ernannt wurde und als Mitglied der Hartz-Kommission noch in Diensten der Unternehmensberatung Roland Berger Strategy Consultants stand.

Aus ihren Informationen ergibt sich kurz gesagt: Speziell Hartz IV sowie die verbliebene Restarbeitslosenversicherung und Restsozialhilfe haben wir nicht in erster Linie der Hartz-Kommission oder gar dem Namensgeber Peter Hartz persönlich zu verdanken, sondern einer geheimen Staatsaktion, einer recht undemokratischen, handstreichartigen Hintergrundarbeit aus dem Bundesarbeitsministerium (BMA) und dem Bundeskanzleramt – einverständlich koordiniert und gelenkt durch die Bertelsmann Stiftung.

Hassel schreibt in dem Kapitel »Stunde der Reformer«, daß es Anfang 2002 bereits »einen Kern verantwortlicher Politiker und Beamter« gegeben habe, »die die Probleme am Arbeitsmarkt in ähnlicher Weise interpretierten und den Vermittlungsskandal (der Bundesrechnungshof hatte im Januar 2002 der BA gravierende Fehler in der Vermittlungsstatistik nachgewiesen – d. Red.) nutzen wollten, um ihre Reformvorschläge durchzusetzen«. »Tragende Akteure« dieses Prozesses seien im Bundeskanzleramt Frank Walter Steinmeier und im BMA Staatssekretär Gerd Andres gewesen. Walter Riester, damals Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, erinnert sich nach dem Vermittlungsskandal an ein Gespräch mit Steinmeier: »Walter, wir müssen das eigentlich mit einem massiven eigenen Schlag lösen. Wir stehen jetzt vor der Bundestagswahl. Und seine (Steinmeiers) erste Vorstellung war, McKinsey einzusetzen.« Vermutlich dachte Steinmeier schon damals an den befreundeten McKinsey-Berater Markus Klimmer, verantwortlich für den Bereich »Public Sector« und Promoter für technologiedominierte Verwaltung und Privatisierung, den er 2008 für sein Wahlkampfteam engagierte und der bis heute IZA Policy Fellow, Mitglied im Managerkreis der Ebert-Stiftung, in der SPD sowie in deren Wirtschaftsrat ist und neuerdings im gleichen Feld für das Managementberatungsunternehmen Accenture arbeitet.

Steinmeier teilte diese Vorliebe für die »Meckis« mit Peter Hartz, der aber wegen gemeinsamer Projekte bei VW den McKinsey-Direktor Peter Kraljic für seine Kommission vorzog. Später stießen Florian Gerster (heute ebenfalls Mitglied im Managerkreis der Ebert-Stiftung und in der SPD, IZA Policy Fellow, Präsident des Bundesverbands Briefdienste, Botschafter der »Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft« und Unternehmensberater; damals kurzzeitig Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit) und Wolfgang Clement (heute konsequenterweise bei der FDP) zu dieser

Gruppe.

Gerd Andres nutzte die Gunst der Stunde unter dem noch unerfahren Minister Riester, der sich zudem mehr für die Alterssicherung interessierte, um die zuständige Abteilung mit jungen und einschlägig ausgewählten Mitarbeitern wie Abteilungsleiter Bernd Buchheit aus NRW und weiteren Referatsleitern neu zu besetzen. Buchheit sorgte dafür, daß die Zuständigkeit für Sozialhilfe vom Gesundheitsministerium schnell ins BMA verlegt wurde.

Das Geheimgremium

Das alles ist für sich genommen noch nicht anstößig. Nur wurde die weitere Arbeit nach außen und von demokratischer Auseinandersetzung und Kontrolle abgeschottet. Denn man baute nichtöffentlich mit der Bertelsmann-Stiftung einen Arbeitskreis »Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe« auf, der dann an zentraler Stelle an der Politikformulierung beteiligt wurde.

Ich selbst war dem breiten Akteursgeflecht, das die Öffentlichkeit nicht so wahrgenommen hatte, nur mit viel Mühe auf die Spur gekommen, als ich den Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung und der von ihr beauftragten Mitarbeiter (Frank Frick, Werner Eichhorst, Helga Hackenberg) nachging, 2 deren Dokumente nur teilweise zugänglich und dann plötzlich auch im Netz verschwunden waren.

Dieser Arbeitskreis wurde verzahnt mit einem weiteren Bertelsmann-Projekt, »Beschäftigungsförderung in Kommunen« (BiK), wo schon in Sozialhilfezeiten kommunal mit Workfare-Modellen experimentiert wurde und die Popularisierung von Workfare-Entwicklungen in den USA (Wisconsin), Großbritannien und den Niederlanden betrieben wurden – Experimente, auf die auch Roland Koch von der CDU schon ein Auge geworfen hatte und die öffentlich zu diskutieren ein parteipolitisches Risiko geworden wäre.

Allerdings war über den Arbeitskreis kaum etwas in Erfahrung zu bringen. Vertreter des BMA sowie des Kanzleramtes nahmen teil, aber auch Vertreter aus Länderministerien und Kommunalverwaltungen, vor allem aus dem federführenden Bundesland Nordrhein-Westfalen. Heinrich Alt von der BA, Martin Kannegiesser von Gesamtmetall und sogar Wilhelm Adamy vom DGB. Die Arbeitsgruppe wurde bewußt nicht beim BMA angesiedelt, was ein Mitarbeiter so begründete: »Wenn wir als BMA einen Gesprächskreis institutionalisieren und dazu einladen (…), dann kommen die alle mit ihren institutionellen Hüten, und wir kriegen keine Debatte.«

Anke Hassel schreibt mit Bezug auf von ihr interviewte Beteiligte: »Die politischen Parteien und Bundestagsabgeordnete waren im Arbeitskreis nicht vertreten. Nach der Einschätzung eines Beteiligten hatte sich in den Parteien in dieser Frage niemand profiliert. Wesentliche Spielregel des Arbeitskreises war, daß alle Mitglieder nur als Person und nicht als Vertreter einer Institution auftraten. Eine Voraussetzung dafür war, daß keine Einzelheiten und Ergebnisse publik werden sollten. Ein anderer

Teilnehmer erinnert sich: ›Hier konnte man als Privatmann sprechen.‹ Die Auswahlkriterien für den Teilnehmerkreis waren zum einen die Kenntnis der Probleme der Arbeitsverwaltung, zum anderen die individuelle Bereitschaft, über institutionelle Reformen nachzudenken. (...) Alle Teilnehmer waren dafür bekannt, offen für Kompromisse und neue Ideen zu sein. Da es sich bei dem Arbeitskreis um einen geschlossenen Kreis handelte, bei dem Sitzungen weder dokumentiert noch publik gemacht wurden, konnten Kompromisse über Parteigrenzen und institutionelle Restriktionen hinweg ermöglicht werden. Die Bertelsmann-Stiftung stellte dafür die (finanziellen) Projektressourcen und die wissenschaftliche Expertise zur Verfügung und organisierte Studienreisen. Die Initiative sowie die Themensetzung kam jedoch aus dem BMA in Person von Bernd Buchheit, dem Abteilungsleiter der Abteilung II Arbeitsmarktpolitik.«

Der Arbeitskreis traf sich zu Workshops an abgelegenen Orten und führte dort offene Debatten über die Fehlentwicklungen der Arbeitsmarktpolitik. Bald erschien die Zusammenlegung der beiden Systeme Arbeitslosen- und Sozialhilfe als die »einzig gangbare Lösung in der Arbeitsmarkpolitik«. Der DGB-Vertreter wehrte sich zwar dagegen, konnte sich aber nicht durchsetzen. Spätestens dann hätte die Überlegung öffentlich gemacht werden müssen. Wurde sie aber nicht, im Gegenteil: Die Lösung wurde bereits als alternativlos gehandelt. Die Gruppe trat dann während der Arbeit der Hartz-Kommission mit einer Empfehlung an die Öffentlichkeit, aber getarnt als »Kommission von unabhängigen Sachverständigen« eines Projekts der Bertelsmann-Stiftung, nicht als das maßgebliche Geheimgremium des Ministeriums. Schon im März 2002 preschte Gerster zusammen mit Clement mit der Forderung nach Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau und Einschnitten bei der Arbeitslosenversicherung vor. Die beiden vertraten ihre Ideen wenigstens nach außen. Aber die Öffentlichkeit sollte noch nicht verschreckt werden, deshalb wurde der Plan zunächst wieder dementiert, nur um verdeckt weiterarbeiten zu können. Der zaudernde Riester wurde zurückgedrängt. Überstürzt und mit kurzem Zeitfenster wurde die Hartz-Kommission einberufen.

Ein »Kuckucksei«

Da man sich vor Beginn der Arbeit der Kommission im BMA bereits auf die Zusammenlegung der beiden Systeme geeinigt hatte, sollte dieser Punkt nicht im Vordergrund der Kommission stehen, sondern man verwies sie auf die Bertelsmann-Arbeitsgruppe und deren Konsens: »Daher bestand dann unter den Mitgliedern der Kommission schnell Einigkeit darüber, daß es zu einer Zusammenlegung der Systeme keine Alternative gäbe.« Klar, bei soviel Vorarbeit. Fast alle Vorschläge, die in das Teilprojekt II der Kommission (Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe; Mitglieder waren Isolde Kunkel-Weber, Wolfgang Tiefensee und Harald Schartau) eingespeist wurden, kamen aus dem BMA. Buchheit und Gerster wirkten in der Kommissionsgruppe mit, ohne Mitglieder zu sein. Dabei wurde offenbar schon über die von einigen klar formulierten Abschaffungen und Kürzungen gestritten, denn es jagten sich zeitweise Pressemeldungen, Dementis und Beschwichtigungen.

Aber zumindest das allgemeine Konzept der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, möglichst noch ohne die Einzelheiten, mußte unbedingt in den Abschlußbericht. Sonst »haben wir (das BMA; Anm. der Autoren) in der nächsten Legislaturperiode keine Chance. Das war schon Absicht«, zitieren Anke Hassel und Christof Schiller einen Mitarbeiter des BMA. Der Berichtsentwurf der Teilgruppe der Kommission wurde praktischerweise gleich im BMA ausgearbeitet. Wie man jetzt erkennt, war es Kalkül, daß der Kommissionsbericht, was die Zusammenlegung anging, sehr vage blieb und sogar die Beibehaltung der Arbeitslosenhilfe vortäuschte. Hauptsache, einen Monat vor der Bundestagswahl war das heimlich vorbereitete Thema endgültig auf der Regierungsagenda. Auch die strategisch konformen Berichterstatter im Parlament – Brandner (SPD) und Dückert (Grüne) – behaupteten, eingeweiht gewesen zu sein, und Laumann (CDU) wie Niebel (FDP) waren sowieso der Meinung, sie hätten die konkreten Einschnitte schon lange gefordert. So wirkte die Kommission als Legitimationsaufkleber für eine Gruppe, die längst alles vorbereitet hatte. Und jetzt kommt das wörtliche Zitat eines der Akteure aus dem BMA: »Wir haben das als Kuckucksei der Hartz-Kommission untergeschoben.« Die gleichen Personen haben dann unter Minister Clement alle angedachten Rechtspositionen für Arbeitslose aus den Entwürfen gestrichen, und parlamentarischen Widerstand mit willkommener Hilfe der Opposition ausgebootet.

Massiver Sozialabbau

Die »Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe« war für sie von Anfang an die Chiffre für die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, erheblichen Leistungsabbau in der Arbeitslosenversicherung und ein neues System einer rechtloseren Sozialhilfe, die nicht mehr dem Ziel der Schaffung menschenwürdiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse verpflichtet ist – was letztlich auch einer Abschaffung der bisherigen Sozialhilfe gleichkam. Die damals durchaus vorhandenen Schwachstellen bei der Verwaltung von Leistungen für Erwerbslose hätte man auch ohne eine Systemänderung beheben können. Konzeptionell zwingend war die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nur für diejenigen, die den Druck auf arbeitserfahrene, deshalb oft selbstbewußtere und etwas teurere Arbeitslose verschärfen wollten.

Daß ausgerechnet die Servicewüste Jobcenter – in der Dokumente und Akten unauffindbar sind, Mitarbeiter verheizt werden und wechseln wie im Taubenschlag, sich ohne Telefonnummer im »Back-office« verschanzen und unlesbare Bescheide verschicken müssen, und wo aus den unterschiedlichsten Gründen inzwischen eigentlich auf beiden Seiten des Schreibtisches Begleitschutz organisiert werden muß – vor zehn Jahren unter dem Stichwort: »Moderne Dienstleistungen« der staunenden Bevölkerung empfohlen wurde, war schon ein Coup der Unternehmensberaterbranche, der sich mit feinem Gespür für das Machbare auf wehrlose Arbeitslose konzentriert hat.

Offen und ehrlich ist über die Zusammenlegung, ihre Vor- und Nachteile parlamentarisch nie richtig gestritten worden. Das muß nachgeholt werden. Und da

reicht nicht ein einfaches »Hartz IV muß weg«, sondern es geht um eine Alternative, die dafür einen verläßlichen Rahmen setzt. Die ist jedoch schwer zu erkennen, wenn diese Gesetzgebung selbst in Gewerkschaftskreisen immer noch als »Vorwärtsreform« und als sozialer Fortschritt bezeichnet wird. Der linke Sozialdemokrat Karl Lauterbach dozierte noch 2008: »Links ist, für die zu kämpfen, denen es am schlechtesten geht. Und das sind in unserer Gesellschaft die Armen ohne Arbeit. Diese Menschen sind nicht organisiert, gehören keiner Gewerkschaft an. Sie haben kein Sprachrohr, keine Lobby. Diese Männer und Frauen waren vergessen. Für sie haben wir Arbeit geschaffen, keine perfekte Arbeit, keine gut bezahlte Arbeit, aber immerhin Arbeit. Diese Reformen waren ein linkes Projekt.« Selbst in rot-rot geführten Bundesländern wird genauso bedenkenlos mit Sanktionen hantiert und Beratung sowie qualifizierte Förderung verweigert wie im CDU-geführten Hessen; die Zwangszuweisung in unterbezahlte geförderte Beschäftigung wird hier wie dort als Erlösung von Arbeitslosigkeit gefeiert. Es besteht die Gefahr, daß Kurt Biedenkopf Recht behält, der schon im Januar 2005, keinen Monat nach der Einführung, Hartz IV als Erfolg feierte, der ihm zeige, »daß Widerstände organisierter Besitzstände weit weniger gefährlich sind, als es den Anschein hatte ...« Und weiter: »Wenn die Leute nur geführt und überzeugt werden, dann akzeptieren sie die Veränderung und richten sich ein.« – »Gefährliche organisierte Besitzstände« – das waren im Klartext: sozialversicherte Beschäftigte und Arbeitslosenhilfeberechtigte.

Manche wollen ein bedingungslose Grundeinkommen einführen und glauben, die Probleme seien damit gelöst. Die Geschichte von Hartz IV zeigt, daß die entschlossenen Reformakteure sehr wohl in der Lage wären, diesen Wunsch aufzunehmen. Sie würden zunächst die Zusammenführung von Sozialversicherung und Grundsicherung als Projekt auflegen und die unzweifelhaften Ersparnisse durch den ersatzlosen Wegfall von Sozialbehörden und -versicherungsbeiträgen durchrechnen lassen, dann die Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichten und später mit den Finanzgerichten angehen, weil das Finanzamt ohne sozialstaatlichen Auftrag den dann nicht mehr an die Existenzsicherung und Menschenwürde gekoppelten Betrag mit der Steuer unters Volk bringen kann. Der erwünschte Freiheitsgewinn würde allerdings deutlich getrübt, weil die noch massenhaft vorhandenen einfachen und unattraktiven Arbeiten noch billiger in Leiharbeits- und Beschäftigungsfirmen erledigt werden müßten (und könnten) und man den »vergessenen« Arbeitskräften ein wenig Aktivität zum Erhalt ihrer »Employability« in ihrem wohlverstandenen Interesse aufnötigen muß. Erfahrungen mit dem Einschleusen solcher Kuckuckseier hat man ja genug.

Es ist, aller Propaganda zum Trotz, nicht rückwärtsgewandt, neben Mindestlohn und veränderter Zumutbarkeit, Erweiterung der Arbeitslosenversicherung und Reduzierung des Sperrzeitwildwuchses eine zumindest befristete Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe zu fordern. Sie war nie besonders hoch, eröffnete aber viele Gestaltungsmöglichkeiten und vermittelte eine gesichertere Rechtsposition. Auch geförderte Beschäftigung muß wieder versichert sein. Die Kommunen, die das als

Verschiebebahnhof mißbrauchen, müssen anderweitig zur Kasse gebeten werden, genauso wie andere, die befristet einstellen.

Im Französischen Dom

Apropos: Warum wurde der Bericht »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« eigentlich im Französischen Dom übergeben? Der wird von der evangelischen Akademie bewirtschaftet, und deren damaliger Präsident und EKD-Ratsmitglied Robert Leicht hatte zur Präsentation vor 500 Gästen geladen. Er sah eine tiefe Verwandtschaft der Arbeit der Kommission zur protestantischen Arbeitsethik und zu der Aufgabe der Akademie, »der Politik neues Gelände zu roden – vor allem dort, wo sie sich im Unterholz der Interessen und Besitzstände ratlos, manchmal sogar rastlos und restlos festgefahren hat.« Das klingt ähnlich wie bei der Bertelsmann-Stiftung, die ebenfalls großes Mitgefühl für die sozialpolitische Verpflichtung der armen Politiker hat. Sie spricht dann von der institutionell verkrusteten und lobbyistisch unterwanderten Republik und von der hemmungslosen Interessenpolitik, in der Parteiapparate und politische Stiftungen erstarren. Warum sagte der in seinem andern Berufsleben wirtschaftsliberal profilierte Zeit-Journalist Robert Leicht nicht gleich: »im Unterholz des sozialen Rechtsstaates und des kollektiven Arbeitsrechts festgefahren«? Wo er doch 2004 bedauerte, daß Hartz IV nur den direkten Druck auf die Arbeitslosen, aber nicht auch den auf die Tarifpartner ausübe. Dann hätte man vielleicht schon bei diesem Festakt ahnen können, was kommen wird.

Anmerkungen

1 Hassel/Schiller: Der Fall Hartz IV, 2010 auch im Netz: diess: Die politische Dynamik von Arbeitsmarktreformen in Deutschland am Beispiel der Hartz-IV- Reform, Abschlußbericht für die Böckler-Stiftung, 2010

2 Helga Spindler: War auch die Hartz-Kommission ein Bertelsmann Projekt?« in: Wernicke/Bultmann, Bertelsmann – Netzwerk der Macht, 2007, nachgedruckt bei www.nachdenkseiten.de vom 23.9.2009

Prof. Dr. Helga Spindler arbeitet an der Fakultät für Bildungswissenschaften der Universität Duisburg-Essen